

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE PROCESOS
DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA*

PROBLEMS AND PROSPECTS OF INTEGRATION
PROCESSES IN LATIN AMERICA

FLORABEL QUISPE-REMÓN**

Fecha de recepción: 10 de febrero de 2010

Fecha de aceptación: 12 de marzo de 2010

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE

Florabel Quispe-Remón, *Problemas y perspectivas de procesos de integración en América Latina*, 16 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 259-292 (2010).

* Artículo de investigación desarrollado dentro de las labores de la autora en la Universidad Carlos III de Madrid, sin financiación externa.

** Abogada, doctora en Derecho y profesora de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III de Madrid, España.
Contacto: fquispe@der-pu.uc3m.es.

RESUMEN

Transcurridos casi sesenta años de intentos de integración en América Latina, los avances son aún exiguos. La particularidad de la región es que no hay un grupo sólido y fuerte, y con un líder que vaya encaminado al logro de una integración plena, real y efectiva. Por el contrario, con el tiempo han ido surgiendo muchos grupos subregionales, entre otros, la Comunidad Andina de Naciones, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y el Mercado Común del Sur, que tiene en su seno como miembros a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay (y Venezuela). Ello impide la consolidación de un grupo de integración fuerte por cuanto cada uno tiene intereses diferentes. Además, en esto influye el pasado de los países miembros.

Palabras clave autor: procesos de integración, discrepancias entre Estados, América Latina.

Palabras clave descriptor: Organización Mundial del Comercio, derecho comercial internacional, negociaciones comerciales.

ABSTRACT

After nearly sixty years of integration efforts in Latin America, progress is still modest in comparison to what happened in Europe. The particularity of the region is that there is a strong group, and with a leader who is aiming to achieve an integrated, full, and effective. By contrast, over time many groups have emerged subregional, inter alia, the Andean Community of Nations, comprising Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru, and MERCOSUR, which has among its members Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay (and Venezuela). This prevents the consolidation of a strong integration group as each has different interests. Moreover, the past of the members countries has a substantive influence.

Key words author: *Integration Process, Discrepancies between States, Latin America.*

Key words plus: *World Trade Organization, International Trade Law, Trade negotiations.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. ANTECEDENTES.- II. PROCESOS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA.- III. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.- IV. POSIBLES TRABAS EN LA CONSOLIDACIÓN DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN.- V. PERSPECTIVA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA.- CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Tras la independencia de la metrópoli europea, los nuevos Estados de América Latina buscaban la unión de sus pueblos para hacer frente a cualquier ataque externo y aspiraban lograr una integración en el ámbito comercial, convencidos de que era el medio más adecuado para alcanzar el desarrollo económico y social de sus países.

Así, los procesos de integración en América Latina comienzan una larga y poco afortunada trayectoria. A la fecha son casi sesenta años de intento de integración regional aún inconclusa. Sin ánimo de parangonar, se debe señalar que el proceso de integración de mayor éxito en el mundo, la Unión Europea, UE, se inició casi de forma paralela al de América Latina. Si bien son dos realidades completamente diferentes, merece la pena destacar algunas características de su evolución y desarrollo y tenerlas en cuenta, más aún considerando que los procesos de integración de América Latina la tienen como su referente.¹

1 Se trata de un proceso cuyo origen se remonta al 9 de mayo de 1950, cuando Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, hizo pública una Declaración dirigida a Alemania en la que le proponía poner el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común, y crear al mismo tiempo una organización abierta al resto de los países europeos. Así, el 18 de abril de 1951, mediante el Tratado de París, firmado por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); este tratado constitutivo fue firmado para un período de 50 años (concluyó en julio de 2002). En 1957, con la iniciativa de seguir adelante con el proyecto de construcción europea, firmaron el Tratado de Roma, mediante el cual crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM o CEEA) entró en vigor un año después por un período ilimitado. En 1973, se adhieren Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Noruega; en 1981, Grecia y en 1986 se produce la adhesión de España y Portugal. En 1992, el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) introduce una cooperación especial de los Estados Miembros en dos materias: la política exterior y los asuntos de justicia e interior, cooperaciones que tienen carácter intergubernamental. Así, se crea la Unión Europea que abarca las dos cooperaciones mencionadas y las tres Comunidades Europeas, que se presentan como un único proceso de integración política por instrumentos de carácter económico. En 1995 se adhieren Austria, Finlandia y Suecia; en 2004 se produjo la adhesión más grande a la Unión Europea, diez Estados, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, y en 2007 Rumania y Bulgaria. Actualmente, la Unión Europea cuenta con 27 Estados miembros. El rechazo de Francia y Holanda a la Constitución europea generó una gran crisis en la Unión Europea (2005). Esta Constitución para Europa ha sido sustituida por el Tratado Europeo de Lisboa (13/12/07), que se veía como una solución al “bache”, pero el rechazo por Irlanda (12/06/08) a este instrumento vuelve a generar incertidumbre. Araceli Mangas-Martín, *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comu-*

Es por todos conocida la situación económica que atraviesa gran parte de América Latina, cuya pobreza sigue siendo uno de sus males más enraizados. Paradójicamente, cuenta con muchas potencialidades, no aprovechadas de manera adecuada, y con recursos naturales como flora, fauna, reservas de gas y petróleo; además de ser el cuarto espacio poblacional mundial.

Teniendo en cuenta estos aspectos y lo que se ha venido sosteniendo sobre el papel de la integración en la “*solución de los problemas*” que aquejan a América Latina, cabe preguntarse: ¿quiénes quieren integrarse?, ¿por qué no hay una integración sólida en América Latina?, ¿cuál o cuáles son los factores que impiden este logro?, ¿facilita el proceso de integración la existencia de diversos grupos subregionales de integración?, ¿están los Estados verdaderamente comprometidos con la causa?, ¿qué papel desempeñan los Estados en la consolidación de la integración?, ¿el aspecto económico es suficiente para lograr la integración?, ¿hay algún factor externo que impida afianzar estos procesos?, ¿el mecanismo adoptado es eficaz y eficiente?, y ¿cuál es el futuro del proceso de integración? Éstas y muchas otras preguntas surgen a propósito del tema. Desde luego, sería imposible en el presente trabajo abarcarlas todas.

Este artículo intentará analizar los motivos de la falta de éxito del proceso de integración en América Latina. Primero, hará

nidades Europeas y otros actos básicos de Derecho comunitario (Tecnos, Madrid, 2006).

José Martín y Pérez de Nanclares, *Tratado de la Unión Europea, Tratado de la Comunidad Europea (textos consolidados tras el Tratado de Niza). Recopilación de textos legales y estudio preliminar* (Instituto Vasco de Administración Pública, IVAP, Oñate, Guipúzcoa, 2002).

Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos* (Tecnos, Madrid, 2002).

Jaime Abrisqueta-Martínez, *La construcción de Europa: antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea* (Colex, Madrid, 1995).

Gil Carlos Rodríguez-Iglesias, Charles T. Powell & José Ignacio Torreblanca, *Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea: cuatro propuestas*, Informes Elcano No. 9 (Real Instituto Elcano, 2007). Recuperado el 10 de mayo de 2008, de Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.

Sobre el Tratado de Lisboa: Carlos R. Fernández-Liesa & Castor M. Díaz-Barrado, dirs., *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas* (Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Dykinson, Madrid, 2008).

José Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (Iustel/AEPDIRI, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional, Madrid, 2008).

una reflexión con base histórica, acudiendo a sus antecedentes y evolución hasta la actualidad. Luego, indicará algunas particularidades del proceso de integración y después analizará los posibles problemas y señalará su perspectiva de futuro. Tangencialmente, mencionará algunos aspectos del proceso de integración en Europa por considerarlo importante dado su éxito.

I. ANTECEDENTES

La integración en América Latina es un sueño que se remonta al siglo XIX, cuando la voluntad de formar una asociación de Estados americanos ya estaba presente. En 1824, Simón Bolívar convocó a los diversos Estados a una Reunión de Repúblicas Hispanoamericanas para proponer la creación de una Confederación de Naciones Hispanoamericanas. Ésta se llevó a cabo en Panamá en 1826. Participaron Nueva Granada, Venezuela y Ecuador, como países de la Gran Colombia, que en esa época incluía Panamá; Guatemala, México y Perú. Provincias Unidas de Centro América, Chile y Buenos Aires no asistieron por la situación interna. Bolivia no llegó a tiempo. Gran Bretaña envió un observador.

El objetivo era sentar las bases para la confederación hispanoamericana y llegar a un acuerdo sobre la protección y la defensa mutuas. Se aprobó un Tratado de Liga, Confederación y Unión Perpetua, cuyo objetivo era la creación de un pacto para defender la soberanía de cada una de las repúblicas de América contra toda dominación o amenaza extranjera.² Este Tratado declaró la solidaridad de las naciones firmantes y otorgó la ciudadanía común a los miembros de las naciones contratantes. Otro aspecto importante fue el establecimiento del principio de la conciliación y el arbitraje para resolver los conflictos internacionales.

Ya en aquel entonces se advertía el interés por un tratado especial que concediera a sus integrantes ventajas especiales en el comercio. México propuso en el congreso una cláusula para que

2 Fundación Polar, *Diccionario de Historia de Venezuela* (2ª ed., Fundación Polar, Caracas, 1997).

las naciones hispanoamericanas se concedieran recíprocamente ventajas especiales en su comercio, la misma que se pospuso para una próxima reunión.

Lamentablemente, la idea de Simón Bolívar no tuvo éxito pese a la buena voluntad, ya que las rivalidades y luchas por el liderazgo en los nuevos Estados hicieron que el sueño de unión se convirtiera en desunión, tanto que no llegaron a ratificar el Tratado.

Tras el fracaso de la idea bolivariana, en 1888, Grover Cleveland, presidente de Estados Unidos, con el fin de afianzar las relaciones entre los países del continente y lograr un desarrollo económico con el libre comercio, convocó a las repúblicas latinoamericanas a una primera Conferencia Internacional de Estados Americanos. Se llevó a cabo entre el 2 de octubre de 1890 y el 14 de abril de 1891 en Washington, y concluyó creando la “Unión Internacional de las Repúblicas Americanas” (reemplazada por la OEA en 1948).

Sin duda, los países de América del Norte y del Sur mostraron desde siempre un gran interés por la integración regional. Empero, el cumplimiento a cabalidad de este objetivo es una tarea pendiente. No hay que olvidar que son los Estados los encargados de impulsar este proceso.

II. PROCESOS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA

El sueño de la integración está en el orden del día de América Latina. Dado que los resultados concretos han sido muy escuetos se siguen formando nuevos grupos subregionales, con la esperanza de obtener mejores resultados que el anterior, ya sea con los mismos integrantes o reduciendo su número y agrupándose según su ubicación geográfica. Entre éstos podemos mencionar los siguientes:

- a. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) se instituyó en 1960 por el Tratado de Montevideo por Argen-

tina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, adhiriéndose después Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

Para ellos, la ampliación de los mercados nacionales y la eliminación de las barreras al comercio intrarregional constituyen una condición fundamental para que puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y un mejor nivel de vida para sus pueblos; y el desarrollo económico se alcanza mediante el aprovechamiento de los factores de producción disponibles y con la mayor coordinación de planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, contemplando los intereses de todos y cada uno. Para la ALALC, el fortalecimiento de las economías nacionales contribuirá al incremento del comercio de los países entre sí y con el resto del mundo.

En este contexto, este Tratado establece una Zona de Libre Comercio (ZLC) y plantea como meta perfeccionar la ZLC en un período no superior a doce años, desde la entrada en vigor, es decir, la eliminación de los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos del territorio de cualquier Parte Contratante. Una meta ambiciosa. Destaca que toda acción destinada a la consecución de esos propósitos debe tomar en cuenta los compromisos derivados de los instrumentos internacionales que rigen su comercio. El objetivo es el establecimiento en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano.³

Lamentablemente, la ALALC no tuvo el éxito esperado, debido entre otros factores, a la falta de coordinación y consenso nacional y regional por las disputas de sus miembros, a la falta de compromiso con el proceso y a las pretensiones de ampliar el comercio regional antes de resolver el comercio interior.

Estos aspectos hicieron que los Estados reestructuraran y adoptaran la decisión de firmar otro tratado, creando una Asociación Latinoamericana de Integración.

3 En Europa en 1993 culminó la creación del mercado común o único, que implicó la libertad de circulación de mercancías, servicios, personas y capitales.

- b. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),⁴ creada en 1980, con el Tratado de Montevideo, por los mismos Estados que formaban la ALALC, más Cuba,⁵ para proseguir el proceso de integración destinado a promover el desarrollo económico, social, armónico y equilibrado de la región. Reemplaza al Tratado de 1960 y su objetivo a largo plazo es, también, el establecimiento de un mercado común.

Las normas y mecanismos del Tratado y las que dentro de su marco establezcan los países miembros, tendrán por objeto el desarrollo de la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que contribuyan a la ampliación de los mercados.

Para el cumplimiento de sus funciones, los países miembros establecen un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial.

El Tratado de la ALADI es más abierto. Incorpora cambios en el encauzamiento del proceso. Clasifica los países miembros según su desarrollo económico, en países de menor desarrollo económico, países de desarrollo intermedio y países con un alto desarrollo económico, a fin de dar un tratamiento diferenciado; toma en cuenta principios como el pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que pudiera existir en materia económica y política; la convergencia progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano; la flexibilidad para permitir la concertación de acuerdos parciales; y el principio múltiple, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, conforme con los objetivos y funciones del proceso de integración.

4 <http://www.aladi.org/> (consultada en agosto de 2007).

5 Miembro pleno desde el 26 de agosto de 1999.

Este tratado permite, bajo su amparo, a los países miembros aprobar acuerdos de diversa naturaleza sin necesidad de otro texto legal de autorización interna. Así, los procesos de integración regional nacen bajo el amparo de la ALADI, que intenta encontrar la convergencia de los esquemas subregionales hacia un mercado común latinoamericano. En su seno se han celebrado muchos acuerdos que abarcan aspectos económicos, políticos y sociales.

Pese a su larga trayectoria encaminada a lograr un mercado común, lamentablemente, casi tres décadas después, aún no se ven resultados de una verdadera integración en la región que abarque no sólo el ámbito económico, sino también el político, social y cultural, requisitos indispensables para el logro de una integración efectiva.⁶ Aún no se puede hablar, entre otros aspectos, de la integración de los pueblos, ni de una historia común, menos de la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

- c. La Comunidad Andina de Naciones (CAN).⁷ En 1969 se crea el Grupo Andino por el Acuerdo de Cartagena. Participan en su creación Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En 1973, se incorpora Venezuela. Durante la dictadura de Augusto Pinochet en 1976, Chile deja de ser parte; lo mismo sucede

6 En el ámbito europeo, si bien la CECA y la EURATOM fijaron unos objetivos económicos específicos, la CEE señaló objetivos más amplios y más generales, como sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, y asegurar el progreso económico y social de los países. La CEE establece un mercado común que garantiza la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, y aproxima progresivamente las políticas económicas de los Estados miembros como las políticas agrarias, de transporte y comercial, las reglas de competencia y la transparencia de precios. Para conseguirlo, los Tratados de París y Roma establecieron las bases de una arquitectura comunitaria independiente, en la que sólo la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia eran comunes a las tres comunidades (CECA, CEE, EURATOM). En 1965 se firmó el Tratado de Bruselas para la fusión de los Ejecutivos de estas tres comunidades en vigor desde 1967 por el que se constituía un Consejo único y una Comisión única para ellas. Bruselas cuenta con un marco institucional único: la Comisión, destinada a velar por la correcta aplicación de los Tratados; el Consejo de Ministros, sobre el que descansa el poder decisorio; el Parlamento Europeo, representante de todos los ciudadanos; el Tribunal de Justicia, encargado de asegurar el control jurisdiccional y en 1975, el Tribunal de Cuentas, encargado de realizar un control externo del presupuesto comunitario. Estas instituciones gozan de poderes conferidos por los diversos poderes de los Estados.

7 <http://www.comunidadandina.org/> (consultada en agosto de 2007).

con Venezuela que en abril de 2006 decide retirarse. El 10 de marzo de 1996, este acuerdo fue reformado e implementado por el Protocolo de Trujillo (en vigor desde junio de 1997), que incorporó la dimensión política al proceso. Mediante este protocolo, el Grupo Andino toma el nombre de Comunidad Andina e inicia sus funciones.

Las prioridades del Acuerdo de Cartagena son promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los miembros.⁸

Sin duda, los objetivos van encaminados a mejorar el nivel de vida de sus habitantes en un marco de democracia, justicia social y respeto a los derechos humanos.⁹ La CAN llevó a cabo una integración comercial caracterizada por el establecimiento de una ZLC y un arancel externo común.

Actualmente, la CAN está formada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).¹⁰ Su interés es claramente

8 Artículo 1 del Capítulo I, Objetivos y Mecanismos del Acuerdo de Integración Subregional Andino, conocido como *Acuerdo de Cartagena*.

9 Con el fin de lograr estos objetivos se emplearán medidas y mecanismos como la profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y la relación con esquemas extrarregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial; la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales y de otras modalidades de integración industrial; un arancel externo común; programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial; programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios; la integración física, programas orientados a impulsar el desarrollo científico y tecnológico; programas en el área de turismo; acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente; programas de desarrollo social; acciones en el campo de la comunicación social. Como puede observarse, estas medidas y mecanismos no incluyen los temas de cultura y comercio.

10 Es el conjunto de órganos e instituciones de la CAN, cuya finalidad es la coordinación dentro de sí para profundizar la integración subregional. Está integrado por el Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General de la Comunidad Andina; el

económico y comercial. Su desarrollo no ha sido el esperado, por diversas circunstancias como la falta de consenso de sus miembros en la adopción de políticas económicas y macroeconómicas,¹¹ y el retiro de Venezuela que causó gran inestabilidad e inseguridad jurídica. Sus integrantes asumieron el compromiso de establecer, a más tardar en 2005, un mercado común, objetivo que no se cumplió. Pero persisten en su afán de alcanzar objetivos comunes por medio de su integración, tal vez motivados por la obtención de ciertos beneficios económicos de sus relaciones intrarregionales.

Desde sus inicios, la CAN ha pretendido incrementar su número de miembros. Así, por medio de la Decisión 613 del 7 de julio de 2005, los Estados Miembros de MERCOSUR son sus asociados.¹² El 20 de septiembre de 2006, Chile retornó como Miembro Asociado, situación que fortalece la unidad andina.

Si bien el objetivo inicial de la CAN fue desarrollar el aspecto económico, también hay un desarrollo en el ámbito político, mediante el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, el “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” y la “Carta Andina de Promoción y Protección de los Derechos Humanos”. Así, en el ámbito político jurídico su desarrollo ha sido mayor respecto a MERCOSUR. Cuenta con instituciones plenamente constituidas, como el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino, aunque no cumplen a cabalidad sus funciones. Es el caso del Parlamento respecto

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; el Parlamento Andino; el Consejo Consultivo Empresarial; el Consejo Consultivo Laboral; la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez; el Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue; y la Universidad Andina Simón Bolívar.

- 11 Ello se hizo patente a raíz de la negativa de Bolivia, cuando quedó inicialmente frustrado el lanzamiento de las negociaciones entre la CAN y la UE para cerrar un tratado de asociación que incluía un tratado de libre comercio. Posteriormente, Bolivia dio marcha atrás en su propósito para preservar la unidad de la CAN ante la UE.
- 12 El Tratado de la CAN en su Art. 133 señala que el Acuerdo queda abierto a la adhesión de los demás países latinoamericanos. En tanto, el Art. 20 del Tratado de Asunción establece que este Tratado estará abierto a la adhesión mediante negociación, de los demás países miembros de la ALADI, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia del Tratado. No obstante, antes de ese plazo, podrán ser consideradas las solicitudes presentadas por países miembros de la ALADI que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional. Este último Tratado es más restrictivo.

a la armonización de las legislaciones de los países miembros, la promoción de la participación de los pueblos como actores de este proceso y el fomento del desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana.

Dado que la cultura es también fuente de riqueza y desarrollo, la dimensión cultural en la CAN ha ido desarrollándose paulatinamente. Con sus decisiones se ha preocupado por la protección y recuperación de bienes culturales, y por fortalecer la identidad cultural andina y desarrollar una cultura de integración.

No obstante, aún no se ha alcanzado la integración de los pueblos, esencial en cualquier proceso de integración. El libre tránsito de capitales, personas, mano de obra y servicios es todavía un sueño por alcanzar.

- d. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹³ fue creado el 26 de marzo de 1991 por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, mediante el Tratado de Asunción.¹⁴ La ampliación de sus mercados nacionales por medio de la integración constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. Tiene en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países.

Los Estados deciden constituir un mercado común, convencidos de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida

13 <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp> (consultada en julio de 2007).

14 Ya desde la década del 70, Argentina y Brasil inician sus relaciones bilaterales en el marco de la ALADI, y en 1985 firman la Declaración de Iguazú, que constituye la base de MERCOSUR. En 1986, se firma el Acta para la integración Argentina-Brasileña, mediante el cual se instituye el Programa de Integración y Cooperación entre Brasil y Argentina (PICAB); en 1988, Uruguay se incorpora al proceso de integración regional, con la firma del Acta de Alvorada; ese mismo año se celebra el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, y en 1990 se firma el Acta de Buenos Aires con el 31 de diciembre de 1994 como fecha para conformar el Mercado Común.

de sus habitantes. Ello implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países, mediante la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones de Estados; y el compromiso de los Estados de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, a fin de fortalecer el proceso de integración, entre otros aspectos.¹⁵

Así, los Estados iniciaron una nueva etapa de consolidación y profundización, en la cual la ZLC y la unión aduanera son pasos intermedios para alcanzar un mercado único que genere un mayor crecimiento de sus economías, para aprovechar el efecto multiplicador de la especialización, las economías de escala y el mayor poder negociador del bloque.

Desde el 17 de diciembre de 1994, por medio del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional de MERCOSUR, conocido como Protocolo Ouro Preto, este órgano subregional cuenta con un marco institucional.¹⁶

En su afán integracionista, MERCOSUR firma el acuerdo con otro bloque, la CAN. Ambos iniciaron un proceso de negociaciones en 1997 que concluyó el 16 de abril de 1998, con la firma de un Acuerdo Marco para la creación de una ZLC entre ambos. El 16 de diciembre de 2003, habiendo concluido las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio, ambos bloques firmaron el Acuerdo de Complementación Económica No. 59 (depositado en la ALADI el 18 de octubre de 2004), orientado a formar un área de libre comercio mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la

15 Tratado de Asunción, Artículo 1.

16 Art. 1 del Protocolo. Entre ellos, el Consejo del Mercado Común, el Grupo del Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Son órganos con capacidad decisoria y de naturaleza intergubernamental.

eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias que afecten el comercio recíproco.

No obstante el interés comercial, comienzan a aparecer muy tangencialmente el reconocimiento a aspectos relativos al desarrollo y la plena utilización de la infraestructura como parte del proceso de integración.

Las medidas de liberación comercial deben ir acompañadas de la complementación y del marco normativo que ofrezca seguridad jurídica a los agentes económicos para el desarrollo del intercambio de bienes y servicios, y para la promoción de las inversiones entre ambos grupos.

MERCOSUR inició su recorrido hacia la integración con cuatro Estados miembros, hoy cuenta con cinco. El último en ingresar fue Venezuela en 2006. Además, cuenta con cinco miembros asociados (Bolivia, Perú, Colombia, Chile, y Ecuador).¹⁷ De este modo, la dimensión política de este órgano se amplía.

Actualmente, MERCOSUR cuenta con un Parlamento¹⁸ (integrado por dieciocho diputados de los congresos nacionales de cada país miembro, hasta las elecciones populares en 2010), con sede en Montevideo-Uruguay, que sólo ejerce función consultiva y resulta indispensable un marco institucional eficaz que permita crear normas efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica.

En términos generales, se puede decir que se trata de un proceso incipiente, probablemente debido a la falta de orientación de sus políticas hacia la creación de condiciones favorables de un mercado común y a la débil y casi inexistente estructura institucional.¹⁹ Se advierte la divergencia evidente

17 Cada uno firmó, al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 y de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALADI, el Acuerdo de Complementación Económica. El primero fue Chile en 1996, luego Bolivia, seguido por Perú y Colombia, Ecuador y Venezuela en 2004. La situación de Venezuela es particular, ya que de 2004 a 2006 era miembro asociado.

18 Aprobado mediante el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, del 9 de diciembre de 2005.

19 Hay que señalar que el 18 de febrero de 2002, por el Protocolo de Olivos (Argentina) se creó un mecanismo para la Solución de Diferencias, que estableció un Tribunal Permanente

de sus miembros en muchos aspectos, fundamentalmente entre los socios mayores con los pequeños, Paraguay y Uruguay; los primeros exigen aranceles externos comunes altos para defender sus industrias y los otros, los menores aranceles posibles.²⁰ También están la disputa entre Brasil y Argentina que apoyan sus respectivas industrias automovilísticas; el conflicto entre Argentina y Uruguay, por la instalación de fábricas de pasta de celulosa en Uruguay, caso que conoce hoy el Tribunal de La Haya; y el ingreso de Venezuela como miembro²¹ con su doctrina particular. Todos estos aspectos terminan creando una situación de inestabilidad.

A lo anterior se suman la aprobación de las decisiones por consenso para —de ser el caso— bloquear decisiones según intereses particulares, y el hecho de que la entrada en vigor se condiciona a su incorporación al derecho interno. Por ello, ante todo, debe haber voluntad de sus miembros para lograr la integración por encima de la diversidad política y económica de la región sur, y para fortalecer sus instituciones. Para la integración, es primordial ceder poderes a esas instituciones para la defensa de intereses comunes.²²

de Revisión, con sede en Asunción, Paraguay.

- 20 En esta línea, Danilo Astori, ministro de Economía y Finanzas de Uruguay, se quejó de que los países del MERCOSUR aún no tengan coordinación en las políticas económicas y de que algunos de los miembros sigan adoptando medidas unilaterales y bilaterales que perjudican a los demás. Agrega que no hay libre comercio en el MERCOSUR, hay muchas dificultades para acceder al mercado ampliado. Mostró su interés de seguir en el MERCOSUR, “*Pedimos que se entienda que Uruguay necesita, junto a Paraguay, un poco más de flexibilidad para poder encarar esos acuerdos fuera de la región*”. Ver <http://archivo.abc.com.py/2006-09-28/articulos/281588/hay-divergencia-de-intereses-entre-paises-del-mercosur-segun-astori>.
- 21 Respecto al papel de Venezuela en MERCOSUR, Carlos Malamud-Rikles, *MERCOSUR y Venezuela: La cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana*, 78 *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI (Real Instituto Elcano, 2007). Recuperado el 20 de septiembre de 2007, de Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.
- 22 En palabras de Araceli Mangas-Martín, las organizaciones internacionales clásicas, como MERCOSUR, están dotadas de órganos decisorios en las que sólo están representados los Estados y en las que sólo cabe la representación del interés del Estado, la razón de Estado. El MERCOSUR es descarnadamente intergubernamental: si analizamos en profundidad su aparente “estructura”, sin dejarnos llevar por el nominalismo, se concluye que sólo hay omnipresencia de los intereses nacionales de los Estados miembros mismos en cuatro órganos (o un solo órgano intergubernamental con cuatro niveles): el Consejo del Mercado Común (CMC) compuesto por los ministros; el Grupo Mercado Común (GMC), compuesto por los delegados de los ministros; la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), compuesto también por delegados de los gobiernos; y la Secretaría Administrativa con funcionarios

Se advierte algún acuerdo político, como los firmados por los Cancilleres de los países de la CAN, MERCOSUR y Chile el 7 de julio de 2001. El Mecanismo de Diálogo y Concertación Política está destinado a facilitar la concertación de acciones conjuntas en las áreas de cooperación política, integración económica e infraestructura, relaciones exteriores e intercambio de información, así como aspectos sociales y culturales, entre otros.

Hay que señalar que aún falta mayor diálogo político real y efectivo que permita la incorporación y el desarrollo paralelo de otros aspectos como el político, el social y el cultural, esenciales para el logro de una integración. No hay que olvidar que se trata de construir una sociedad justa, en la cual la expansión comercial no es necesariamente sinónimo de desarrollo económico y humano. En este contexto, un pasaporte común y un único mercado de bienes y servicios con una moneda única, y una mayor cooperación de infraestructura y energía son aún sueños lejanos.

- e. La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Este otro intento de integración nació el 9 de diciembre de 2004, en el marco de la III Cumbre Sudamericana efectuada en el Cusco,²³ mientras el resto de los grupos subregionales luchan por sobrevivir a sus problemas (crisis económica, abandonos, etc.).

La CSN constituye una nueva esperanza para lograr la consecución de un proyecto que se remonta muchos años atrás. Está integrada por doce Estados, todos los que integran la CAN, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam. Su objetivo es formar un bloque unitario. Es un proyecto ambicioso y efectivamente regional. Pero aún quedan muchos puntos por aclarar respecto a su compatibilidad o incompatibilidad

nacionales. El Protocolo de Ouro Preto ha perennizado su estructura transitoria. Araceli Mangas-Martín, *Unión Europea y MERCOSUR: Perspectiva Jurídico-Institucional y Política Comparada*, I-II-II, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 4 (1996).

23 Los presidentes de los países de América del Sur se reunieron con ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá.

con la existencia de los demás grupos subregionales y la pervivencia de éstos.

La CSN se construye sobre la historia compartida que demuestra que poseen potencialidades aún no aprovechadas, tanto para utilizar mejor sus aptitudes regionales, como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacional; la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad, como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional. Están convencidos de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino también a las estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión sociales y la preservación del medio ambiente.

El objetivo es desarrollar un espacio suramericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y les otorgue representación en los foros internacionales.

La integración económica, comercial y financiera se basa, en la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la CAN, y Chile con el perfeccionamiento de la ZLC, que se apoya en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de integración económica, social e institucional. El desarrollo de la integración física, energética y de comunicación suramericana²⁴ sobre la base de la profundización

24 Trabajo realizado mediante la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). La IIRSA es un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países miembros.

de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes; además de la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario, y la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en los ámbitos de la ciencia, la educación y la cultura.

La CSN implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, para promover la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitar la duplicación y superposición de esfuerzos sin que implique nuevos gastos.

Los Ministros de Relaciones Exteriores se encargarán de elaborar una propuesta concreta de cursos de acción y de otros esquemas de cooperación e integración subregional²⁵ con la cooperación de órganos del MERCOSUR, de la CAN, de la ALADI y de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Es un proyecto interesante de concertación política y económica a fin de conformar un bloque unitario sobre la base de un destino común que le permita tener peso y relevancia internacional y negociar en mejores condiciones.

A diferencia de los otros grupos subregionales, la CSN tiene carácter eminentemente político, aspecto indispensable en estos procesos por ser el que los impulsa directamente.

Las áreas de acción prioritaria de la CSN son diversas y más amplias que los órganos subregionales existentes, entre ellas están el diálogo político, la integración física, la

Tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de Sudamérica y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable. Esta Iniciativa nació en la Reunión de Presidentes de América del Sur, que se llevó a cabo en Brasilia en 2000, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y el desarrollo de las subregiones aisladas. Con el trabajo conjunto de los países y las instituciones multilaterales financieras de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), la IIRSA ha concentrado sus esfuerzos en tres áreas de acción principales: Construcción de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana; Ejes de Integración y Desarrollo; y Procesos Sectoriales de Integración. Ver más en: <http://www.iirsa.org/> (consultada en agosto de 2007).

25 Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco, 8 de diciembre de 2004.

integración energética, el medio ambiente, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social, y las telecomunicaciones.

La CSN como proyecto resulta interesante por cuanto abarca aspectos que van más allá del interés comercial. Ello implica que los países independientemente o los distintos grupos subregionales asuman que la integración busca un crecimiento en los distintos ámbitos de la región y no de cada Estado o grupo pequeño de Estados.

Como bien destacó el 10 de agosto de 2007, Didier Operti-Badán, secretario general de la ALADI de ese entonces, hay varias tareas por delante. Una de ellas es convencer de que *“la integración es un modelo que vale la pena”*. La otra es tomar conciencia de que la integración significa al mismo tiempo ganar y ceder, *“Mientras que la soberanía no necesita ser explicada porque se explica por sí misma, a la integración hay que explicarla porque ha sido producido por la gente y es un fenómeno racional”*.²⁶

Lamentablemente, estas tareas son de las primeras que se debieron cumplir, por ser elementos básicos para iniciar un proceso, saber el porqué y sus implicaciones.

- f. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Sin duda, en América Latina pareciera que el éxito del proceso de integración está en el nombre que se le dé. De otro modo, cuesta justificar las decisiones de los mandatarios.

En el marco de la Primera Cumbre Energética Suramericana, celebrada en Porlamar, Isla de Margarita, Venezuela, el 16 de abril de 2007, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América del Sur, de los doce países que integran la CSN, excepto los presidentes de Perú y Surinam —pero sí sus representantes— abordaron diversos temas

26 Nota de prensa de la CAN, en: <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np10-8-07.htm> (consultada en septiembre de 2007).

de la integración suramericana y suscribieron el documento *Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno* y, por consenso, nombraron ese esfuerzo integrador Unión de Naciones Suramericanas. También decidieron designar una Secretaría permanente, cuya sede será Quito; encomendaron a los ministros de Relaciones Exteriores para designar la Secretaría Permanente y transformar la Comisión de Altos Funcionarios en Consejo, además de la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo de UNASUR para ser presentado en la III Cumbre, en Colombia. La adopción del nombre de UNASUR, en lugar de la CSN, se ha proclamado como uno de los grandes logros de la Cumbre. Esta definición no está incluida en la Declaración Final de la Cumbre, aunque sí en una declaración adicional firmada por todos los mandatarios. En este sentido, el principal cambio en relación con la CSN es que ésta tenía una secretaría *pro tempore* y no una secretaría general. Algunos autores señalan que detrás de estas cuestiones nominalistas se vuelve a encontrar la pugna entre Brasil y Venezuela por el liderazgo regional, ya que el proyecto de la CSN, que queda obsoleto con la entrada en vigor de UNASUR, había sido impulsado por el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva, en la Cumbre de Cusco de 2004. Las diferencias en la aproximación al tema entre ambos mandatarios se ve en la afirmación del presidente venezolano Hugo Chávez de que una de las metas del esfuerzo integrador es que “*incorporemos las corrientes sociales de nuestros pueblos*”, en lugar de poner el acento en la integración comercial o económica o en la construcción de infraestructuras, base de la propuesta brasileña.²⁷ Así, nace un nuevo nombre para un proceso de integración que esperamos tenga éxito.

27 Carlos Malamud-Rikles, *La Cumbre Energética de América del Sur y la Integración Regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones*, Documento de Trabajo No. 18 (Real Instituto Elcano, 2007). Recuperado el 20 de septiembre de 2007 de Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.

III. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

- a. Un aspecto característico viene a ser las iniciativas por parte de los Estados para crear grupos de integración a ultranza. Muchos proyectos de integración han surgido en América Latina durante el siglo XX y también han sido muchos los fracasos, ya que ninguno ha realizado sus objetivos a cabalidad en los ámbitos regional ni extrarregional. Hasta ahora, ningún grupo subregional ha logrado su objetivo de entablar relaciones con esquemas extrarregionales.²⁸ Su fracaso se debe a la falta de estabilidad y seguridad jurídica que ofrecen.
- b. Los procesos de integración en América Latina surgen basados en el intercambio comercial y crecimiento económico, cuyo objetivo es el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano fuerte.

Han priorizado desde siempre su atención en los aspectos económicos y han dejado de lado los políticos, sociales

28 No obstante, América Latina, no un grupo subregional, mantiene relaciones con la Unión Europea, en la llamada Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE) en el marco de una Asociación Estratégica Birregional, que nació de la Declaración de Río en 1999, con el objetivo de elevar el bienestar de las sociedades menos favorecidas. Posteriormente, con el fin de ver el desarrollo de las metas trazadas y otras prioridades, se llevaron a cabo cinco Cumbres, la de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008) y la VI Cumbre se realizó en Madrid en mayo de 2010.

Sobre el tema, Florabel Quispe-Remón, *Cooperación para el Desarrollo y Asociación Estratégica Birregional*, en *Perspectivas sobre las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (Cástor M. Díaz-Barrado, Carlos R. Fernández-Liesa, Pablo Zapatero-Miguel, eds., Boletín Oficial del Estado, BOE, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2008). Christian Freres & José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea, estrategias para una asociación necesaria* (Icaria Editorial, Barcelona, 2006).

Benita Ferrero-Waldner, Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, *Unión Europea-América Latina y el Caribe: Una ambición birregional*. <http://www.delarg.ec.europa.eu/es/novedades/documentos/LAC-EP>.

Juan José Martín-Arribas, coord., *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina* (Los Libros de la Catarata, Madrid, 2006).

José Ángel Sotillo-Lorenzo, *Un lugar en el mundo, la política de desarrollo de la Unión Europea* (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, IUDC/UCM, 2006).

Comisión de las Comunidades Europeas, *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Estrategia para una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2005), 636 final, Bruselas, 8 de diciembre de 2005, Sec., 2005).

y culturales —salvo la CSN—, que constituyen la base de toda relación y sin duda vienen a ser parte importante en todo proceso de integración. La falta de carácter político de los procesos americanos se explica porque no hay cesión de competencias soberanas a favor de aquellas organizaciones.²⁹

- c. Todos los grupos subregionales concuerdan en que la ampliación de los mercados nacionales y la eliminación de las trabas al comercio intrarregional, por medio de la integración, son medios necesarios para que los países mejoren su proceso de desarrollo económico y el nivel de vida de sus pueblos.

Así, la integración constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos económicos con justicia social. Aunque Chile sólo es Estado miembro de la ALADI y miembro fundador de la CSN, se limita a ser miembro asociado de MERCOSUR y de la CAN, cuya participación en los mecanismos de integración latinoamericano se ha dado principalmente en el ámbito político, como es el caso de “MERCOSUR político”.³⁰

- d. En muchos casos, se presenta la duplicidad de esfuerzo de los Estados que forman parte de más de un grupo subregional de integración; teniendo en cuenta que todos tienen un mismo objetivo: lograr un mercado común en la región. De los Tratados internacionales por los que se crean, se advierte la ausencia de prohibición o limitación a un Estado de participar en más de un grupo de integración subregional,³¹ ya sea como Estado Parte o como Asociado.

29 Araceli Mangas-Martín, *Unión Europea y MERCOSUR: Perspectiva Jurídico-Institucional y Política Comparada*, I-II-II, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 3 (1996).

30 Respecto al tema, María Cristina Silva-Parejas, *Perspectivas de Chile frente a la Integración Latinoamericana*, en *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*, 133-162 (Francisco Rojas-Aravena & Luis Guillermo Solís, coords., Juricentro, San José, 2006).

31 Lamentablemente, en los procesos de integración subregionales en América Latina, la adhesión de un nuevo Estado miembro no requiere mayores requisitos, es más, por querer contar con más Estados, parece que se suprimen y pasan por alto las mínimas exigencias que pudieran existir. En cambio, quien quiera formar parte de la Unión Europea debe cumplir todas las exigencias y las condiciones de admisión plasmadas en un Acta relativa a las condiciones de Adhesión, y realizar las adaptaciones necesarias para ajustarse a los

- e. Falta de liderazgo dentro de los grupos subregionales y en el ámbito regional. No se ha visto un Estado líder que tome las riendas del proceso de integración. Esta tarea correspondería a los Estados “fuertes”, que tengan la convicción y el compromiso de impulsar y sacar adelante el proyecto, sobre un modelo consensuado por sus integrantes, pese a las dificultades y comprometiendo a todos los demás.³²

IV. POSIBLES TRABAS EN LA CONSOLIDACIÓN DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

El marco jurídico en el que se crean los procesos de integración son los Tratados, entendidos como un acuerdo entre países con un objetivo determinado, del cual nacen derechos y obligaciones. Cada Estado unilateral y voluntariamente participa en la elaboración de un Tratado y se obliga de buena fe a cumplir su contenido. Éste quizá sea uno de los problemas, ya que al ser los tratados instrumentos que no establecen sanciones ante incumplimientos, pese a estar plagados de buenas intenciones, no se cumplen.

Todos los tratados constituyen acuerdos políticos importantes, pero si no existe un compromiso real y efectivo de los gobiernos, no pasa de ser un acuerdo de intenciones que sirve para acallar conciencias y complacer las “exigencias” de la sociedad.

Por ello, para lograr un mejor resultado, es conveniente utilizar la fuerza jurídica, con base en la expresión latina *Pacta sunt Servanda*, “lo pactado obliga”, que implica que toda Convención debe ser cumplida a cabalidad por las partes de conformidad con lo pactado. Se trata de un principio básico del Derecho internacional reconocido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “*todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe*

Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea. Además, los Estados miembros de la UE no pueden firmar acuerdos con terceros Estados en materias reguladas por la UE.

32 El proceso de integración en el ámbito europeo se dio, gracias al liderazgo de Francia y Alemania, que dejaron atrás sus diferencias de siempre para establecer unas bases comunes de desarrollo económico.

ser cumplido por ellas de buena fe”³³ (art. 26). Se debe ampliar el carácter vinculante de sus normas.

Otro aspecto por considerar es la carencia de objetivos. La buena voluntad de los Estados de América Latina para iniciar nuevos proyectos de integración subregional está a la vista, pero también lo están la falta de objetivos claros, la falta de compromiso y la falta de seriedad con ese fin. Se asumen nuevos retos sin previo estudio sobre qué se quiere, cómo se quiere, y para qué se quiere. En ocasiones, se forma parte de un grupo y no se compaginan la legislación, los fines y los objetivos del grupo subregional. No se está de acuerdo con el libre comercio pero se es parte del proyecto. Así, la crisis de los grupos subregionales es la evidencia de la falta de un proyecto político compartido.

Un ejemplo de la informalidad de los Estados, aparte de los incumplimientos de sus compromisos, es su falta de seriedad al momento de asumir un reto.³⁴ De otro modo, no se justifica el retiro por Parte de un Estado del grupo subregional al que pertenecía para pasar a otro, porque se entiende que era partícipe de los objetivos y creía en el proyecto.³⁵ Estos actos causan inestabilidad constante e inseguridad jurídica no sólo en la

33 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (en vigor desde 1980). Recogido en el mismo sentido en el Art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986. El Art. 27 del tratado de 1969 deja en claro la relación del derecho interno y la observación de los Tratados, al señalar que: “*Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado*”.

34 En la Unión Europea, los Estados miembros se comprometen a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados, o resultantes de los actos de las instituciones de la UE, además de abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de los instrumentos constitutivos. Art. 86 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, TCECA; Art. 192 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, TCEEA, y el Art. 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, TCEE.

35 Otra sorpresa. El 31 de agosto de 2007, Hugo Chávez, presidente de Venezuela, en una visita oficial que realizó a Colombia, en la declaración a la prensa que realizó en la Hacienda Hato Grande, sostuvo la posibilidad de volver a la CAN. Señaló que ante el pedido de sus homólogos de Ecuador y Bolivia de volver a la CAN, propuso al presidente de Colombia, Álvaro Uribe, presidente *pro tempore* de la CAN, convocar a una reunión extraordinaria de los cinco presidentes (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), a la que Venezuela asistiría llevando propuestas, ideas acerca de la CAN, cómo la conciben, y sus críticas para discutir las como hermanos. “*Y ojalá de allí salga la resolución de que Venezuela se incorpore a lo que nosotros llamamos una nueva CAN. La CAN del siglo XXI, donde pongamos lo social por delante, la complementación económica. No sólo el comercio, que es bastante positivo*”.

región, sino también frente a otros grupos regionales fuera del continente.

Los Tratados son muy permisivos respecto a la denuncia de un Estado al grupo al que pertenece, por cuanto permite el retiro en cualquier momento sin mayor justificación.³⁶

Mucha disparidad, en algún caso, como en el MERCOSUR, entre los Estados Partes, en diversos aspectos. Brasil, el país más extenso de América del Sur, con una población de casi 190 millones de habitantes; Argentina, segundo Estado más grande de América del Sur, con una población de casi 40 millones de habitantes; Paraguay, con unos 6 millones de habitantes; y Uruguay, uno de los más pequeños del continente, con una población de 3,5 millones de habitantes.³⁷ Así, ni sus intereses ni prioridades pueden ser iguales. A ello se suman los acuerdos bilaterales que van firmando algunos países con la UE, que si bien permiten el crecimiento del país firmante, debilitan su fuerza como grupo.

Los procesos de integración fallan debido a la heterogeneidad en los enfoques por parte de los distintos Estados respecto a las prioridades e intereses. Con modelos contrapuestos de desarrollo, la integración será difícil, más aún si éstos son radicales.³⁸

Otro aspecto en el que “pecan” gran parte de los gobiernos de América Latina es el populismo, el individualismo, la demagogia y el nacionalismo. Vender a los gobernados una imagen de compromiso y defensa de sus derechos es el pan de cada día y, a la vez, convencerlos de que la relación con el mundo externo

36 El Art. 64 del Tratado de Montevideo de 1960, el Art. 63 del Tratado de Montevideo de 1980, el Art. 21 y 22 del Tratado de Asunción y el Art. 135 del Acuerdo de Cartagena coinciden en que la parte contratante que desee desligarse del Tratado deberá comunicar a las demás Partes Contratantes en una de las sesiones ordinarias de la Conferencia, y formalizada la denuncia, cesarán automáticamente para el gobierno denunciante los derechos y las obligaciones que corresponden a su condición de parte contratante.

37 Banco Interamericano de Desarrollo en: http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=BR&Language=Spanish (consultada en agosto de 2007).

38 Por la experiencia se tiene que para lograr un real proceso de integración todos tienen que ir por el mismo camino y buscando un mismo objetivo. No importa la cantidad de Estados que reúna el proyecto de integración para iniciar su periplo, sino el consenso en el objetivo y las vías para lograrlas. Vemos una UE que comenzó con seis y gracias a los efectos positivos que tuvo para la economía de los Estados miembros, hacen que los demás países pidan su adhesión y se acojan a las exigencias para ello. Así ha ido ampliándose hasta hoy, que cuenta con 27 Estados miembros.

traerá consecuencias funestas. En los últimos años, en diversos países aparecen “*salvadores de los pueblos*” que en vez de buscar su integración, intentan dividirlos al avivar rencores pasados.

También influye algún factor externo en la vida política de los países. Es el caso de la nefasta política de Estados Unidos, que se resiste a perder su “*dominio*” o el mal llamado “*patio trasero*”. En ese contexto y bajo el auspicio de Estados Unidos, frente a las iniciativas de integración surge la Asociación de Libre Comercio para las Américas (ALCA),³⁹ a la vez que persiste en la firma de los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales.

En honor a la verdad, casi ningún país latinoamericano está en posición de decir: “*no*” a una luz de esperanza para mejorar su situación económica, pasando a segundo plano el interés por los procesos de integración. Es pensar “*primero yo y después el grupo*”. Pero si se cree en el proceso de integración, se debe asumir el modelo, tener un proyecto claro a largo plazo, actuar con transparencia y ceder en algunos aspectos si hace falta.

Otros, como Hugo Chávez y Raúl Castro, dan la cara, enfrentándose y dando como solución la formación de otro grupo subregional contra el ALCA, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), integrado además por Bolivia, y al que se sumaron Ecuador y Nicaragua. Integra a los dos países más

39 Aprobado mediante la Declaración de Principios, en la que crean un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo sostenible en las Américas, suscrito por 34 Jefes de Estado y de Gobierno en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, Florida, el 11 de diciembre de 1994. En el último párrafo de este instrumento, los firmantes señalan: “*Nuestras 34 naciones comparten un compromiso ferviente a favor de las prácticas democráticas, la integración económica y la justicia social. Nunca antes nuestros pueblos se habían encontrado en mejores condiciones para expresar sus aspiraciones y aprender los unos de los otros. Las condiciones para la cooperación hemisférica son propicias...*”. En esa misma reunión, aprobaron un Plan de Acción. Los participantes decidieron iniciar de inmediato el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas, en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión. Fijaron 2005 como fecha máxima para concluir las negociaciones del ALCA. Este objetivo no se cumplió. Así mismo convinieron alcanzar avances concretos hacia el logro de ese objetivo para el final de siglo XX. Reconocieron el progreso que ya se ha obtenido por medio de las acciones unilaterales de cada uno de los Estados y de los acuerdos comerciales subregionales del Hemisferio. Y sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, ampliarían y profundizarían la integración económica hemisférica, haciéndolos más parecidos.

pobres de América Latina. Se ve muy lejano que el ALBA logre congregar a todos los países latinoamericanos.

Se suman los problemas y resentimientos que los Estados traen desde siglos pasados, que han generado recelos y rivalidades que impiden trabajar en conjunto. Es la situación de Perú y Chile que desde la Guerra del Pacífico (1879-1883) no han limado asperezas. Es más, cada vez surgen temas que acrecientan esas diferencias, como el problema comercial en la denominación de origen del pisco (bebida peruana o bebida chilena, según de qué lado de la frontera se arroge la paternidad de este nombre) o últimamente el límite marítimo. Algo parecido ocurre entre Bolivia y Chile, pues el primero perdió su salida al mar por el mismo conflicto con Chile y se niega a venderle gas.⁴⁰ Desde los gobiernos de Carlos Mesa (2003-2005) y Evo Morales (2006-...), la política, en su relación energética con Chile, se ajusta a la consigna de “*ni una molécula de gas mientras no haya mar*”. Esto ha significado, para Chile, el término de la oferta boliviana.⁴¹ Otros ejemplos son Argentina y Brasil, que viven una pugna constante; Venezuela y Colombia... América Latina tranquilamente podría crear un mercado energético, pero debido a los celos y recelos aún no ha sido posible.

La ausencia de un marco institucional único que permita la resolución de controversias sin necesidad de recurrir al Tribunal Internacional de Justicia, TIJ; de un órgano encargado de velar por la correcta aplicación de los Tratados y de un órgano que represente a todos los ciudadanos de la región.

40 El 6 de abril de 1993, Chile y Bolivia suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) No. 22. En diciembre de 2005, ambos países firmaron el Acta de profundización del ACE No. 22, que establece arancel cero para todos los productos que se exporten a Chile desde Bolivia. También con Perú tiene un ACE firmado. Sin duda, esto es un avance en las relaciones económicas, pero no políticas, en el caso con Bolivia e incipiente con Perú.

41 Genaro Arriagada-Herrera, *Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de relaciones internacionales a partir de la política venezolana*, Documento de Trabajo No. 20 (Real Instituto Elcano, 2006). Recuperado el 24 de septiembre de 2007, de Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.

En la consolidación de estos procesos, también influye la falta de recursos propios y políticos comunes para financiar los órganos que impulsen ese proceso.

V. PERSPECTIVA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Dados los diversos factores endógenos y/o exógenos que afectan los procesos de integración en América Latina, se puede decir que a corto y mediano plazo parece imposible el logro de una integración sólida acorde con las exigencias internas y externas de un mundo globalizado. La tarea pendiente para los Estados es superar los problemas internos que los aquejan e impiden su desarrollo.

La apuesta por un grupo regional de integración que abarque la mayor cantidad de Estados, con un único modelo de desarrollo y con objetivos claros podría tener mejor resultado. La unión de países de una determinada región con intereses comunes, claros objetivos y un compromiso real y efectivo constituirá siempre un mecanismo sólido de crecimiento y defensa de sus intereses, porque *“La unión hace la fuerza”*.

En esa línea, la apuesta por la CSN o UNASUR es más alentadora, cuenta con recursos humanos y materiales suficientes para sacar adelante el proyecto de integración y lograr su consolidación, de modo que pueda enfrentar las necesidades de un mundo globalizado y mejorar el nivel de vida de sus miembros.

Sin duda, homogeneizar los avances de los diversos grupos subregionales de cara al desarrollo y fortalecimiento de UNASUR será un proceso largo y costoso. Sin el liderazgo de uno o más Estados, el proceso de integración en América Latina seguirá atravesando las mismas dificultades que ha tenido hasta hoy.

Se necesitan objetivos claros que incluyan aspectos más allá de lo económico y comercial, como el político-jurídico, social y cultural, ya que el crecimiento económico dependerá también de la solidez de estos temas. Se requiere un compromiso pragmático

y prioritario de todos los Estados partes para sacar adelante el proyecto de integración. Sólo así se reforzará la estabilidad jurídica.

De cara a las relaciones con el exterior, las inestabilidades e inseguridades jurídicas harán que tarden en llegar los acuerdos que verdaderamente impliquen un beneficio para América Latina. Por ello, lo primordial sería la consolidación del bloque latinoamericano por medio de la integración política, social, cultural, científica y tecnológica, y luego su relación con el exterior, como bloque. En un mundo tan globalizado, lograr cierto crecimiento y desarrollo como país “*aislado*” del resto del mundo es casi imposible. Es más, la UE —el mayor grupo regional que hay— *exige* la formación de bloques para negociar con ésta.

CONCLUSIONES

El anhelo de la integración en América Latina se remonta a la mitad del siglo XX, con el nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC. Desde entonces, han surgido muchos grupos subregionales, que adoptaron diversas denominaciones como si el éxito dependiera del cambio de nombre. Dado el panorama, es difícil lograr a corto y mediano plazo, una integración de Latinoamérica verdadera, del nivel de la Unión Europea.

Además de los intereses y valores compartidos, el compromiso real y efectivo de los gobiernos y el rol protagónico que deben asumir los pueblos en este proceso resultan imprescindibles. Es importante contar con una estructura institucional sólida y con la existencia de objetivos claros que surjan del consenso. Si se aspira a una verdadera integración, es necesario ceder en pro del objetivo y dejar en segundo plano los intereses particulares. De otro modo, se seguirá invirtiendo tiempo y dinero en aspectos que no contribuyen a la consolidación de la integración.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Abrisqueta-Martínez, Jaime, *La construcción de Europa: antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea* (Colex, Madrid, 1995).
- Fernández-Liesa, Carlos R. & Díaz-Barrado, Castor M., dirs., *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas* (Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Dykinson, Madrid, 2008).
- Freres, Christian & Sanahuja, José Antonio (coords.), *América Latina y la Unión Europea, estrategias para una asociación necesaria* (Icaria Editorial, Barcelona, 2006).
- Fundación Polar, *Diccionario de Historia de Venezuela* (2ª ed., Fundación Polar, Caracas, 1997).
- Mangas-Martín, Araceli, *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho comunitario* (Tecnos, Madrid, 2006).
- Martín-Arribas, Juan José, coord., *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina* (Los Libros de la Catarata, Madrid, 2006).
- Martín y Pérez de Nanclares, José, *Tratado de la Unión Europea, Tratado de la Comunidad Europea (textos consolidados tras el Tratado de Niza). Recopilación de textos legales y estudio preliminar* (Instituto Vasco de Administración Pública, IVAP, Oñate, Guipúzcoa, 2002).
- Martín y Pérez de Nanclares, José (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (Iustel/AEPDIRI, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional, Madrid, 2008).
- Sotillo-Lorenzo, José Ángel, *Un lugar en el mundo, la política de desarrollo de la Unión Europea* (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, IUDC/UCM, 2006).
- Truyol y Serra, Antonio, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos* (Tecnos, Madrid, 2002).

CONTRIBUCIONES EN OBRAS COLECTIVAS

- Quispe-Remón, Florabel *Cooperación para el Desarrollo y Asociación Estratégica Birregional*, en *Perspectivas sobre las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (Cástor M. Díaz-Barrado, Carlos R. Fernández-Liesa, Pablo Zapatero-Miguel, eds., Boletín Oficial del Estado, BOE, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2008).
- Silva-Parejas, María Cristina, *Perspectivas de Chile frente a la Integración Latinoamericana*, en *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*, 133-162 (Francisco Rojas-Aravena & Luis Guillermo Solís, coords., Juricentro, San José, 2006).

REVISTAS

- Malamud-Rikles, Carlos, *MERCOSUR y Venezuela: La cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana*, 78 *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI* (Real Instituto Elcano, 2007). Recuperado el 20 de septiembre de 2007, de Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.

Mangas-Martín, Araceli, *Unión Europea y MERCOSUR: Perspectiva Jurídico-Institucional y Política Comparada, I-II-II*, Revista Jurídica de Buenos Aires (1996).

DOCUMENTOS

Arriagada-Herrera, Genaro, *Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de relaciones internacionales a partir de la política venezolana*, Documento de Trabajo No. 20 (Real Instituto Elcano, 2006). Recuperado el 22 de octubre de 2007, de: Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.

Centro de Documentación Europea de la Comunidad de Madrid, *Origen y evolución de la Unión Europea*. Recuperado el 12 de septiembre de 2008, de Comunidad de Madrid: <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&blobkey=id&blobheadervalue1=filename%3DOrigen+y+evoluci%C3%B3n+de+la+uni%C3%B3n+europea.pdf&blobwhere=1158614055666&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application%2Fpdf>.

Comisión de las Comunidades Europeas, *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Estrategia para una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2005), 636 final, Bruselas, 8 de diciembre de 2005, Sec., 2005).

Ferrero-Waldner, Benita, Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, *Unión Europea-América Latina y el Caribe: Una ambición birregional*. <http://www.delarg.ec.europa.eu/es/novedades/documentos/LAC-EP>.

Malamud-Rikles, Carlos, *La Cumbre Energética de América del Sur y la Integración Regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones*, Documento de Trabajo No. 18 (Real Instituto Elcano, 2007). Recuperado el 20 de septiembre de 2007 de Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.

Rodríguez-Iglesias, Gil Carlos, Powell, Charles T. & Torreblanca, José Ignacio, *Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea: cuatro propuestas*, Informes Elcano No. 9 (Real Instituto Elcano, 2007). Recuperado el 10 de mayo de 2008, de Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.

SITIOS WEB

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, <http://www.alianza-bolivariana.org/>.

Área de Libre Comercio de las Américas, http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp.

Asociación Latinoamericana de Integración, <http://www.aladi.org/>.

Comunidad Andina, Secretaría General, <http://www.comunidadandina.org/>.

Europa, el portal de la Unión Europea, http://europa.eu/index_es.htm.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, <http://www.iirsa.org/>.

<http://www.mercosur.int>.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.